



La mise en concurrence des gouvernances territoriales : la crise économique comme révélatrice ou cause de fragilité ?

Vincent Simoulin, Tessa Tcham

► To cite this version:

Vincent Simoulin, Tessa Tcham. La mise en concurrence des gouvernances territoriales : la crise économique comme révélatrice ou cause de fragilité ?. 13ème Congrès national de l'Association française de science politique, Jun 2015, Aix-en-Provence, France. hal-01364256

HAL Id: hal-01364256

<https://hal.science/hal-01364256>

Submitted on 21 Oct 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Section thématique 41 (Alistair COLE, Romain PASQUIER)

**Crise et gouvernance territoriale en Europe :
convergence ou différenciation ?**

Vincent SIMOULIN¹ (Université de Toulouse/UT2J/CERTOP, simoulin@univ-tlse2.fr)

**Tessa TCHAM² (Université Paris IX Dauphine / IRISSO / Dim Gestes,
tcham.tessa@gmail.com)**

**La mise en concurrence des gouvernances territoriales :
la crise économique comme révélatrice ou cause de fragilité ?**

Les enjeux économiques sont par nature clivants, ils constituent même l'un des quatre clivages mis en avant par Stein Rokkan (1973) dans son analyse de la mise en place des Etats-nation. Ils sont en outre d'autant plus saillants lorsque le contexte est celui d'une crise économique de grande ampleur, comme c'est actuellement le cas en Europe depuis 2008. Si la croissance peut permettre la duplication des investissements ou au moins un certain saupoudrage, la stagnation et la crise obligent à des choix et donc à la mise en concurrence des territoires.

Vient alors le temps d'une nouvelle épreuve non seulement pour les pratiques de gouvernance territoriale mais pour le concept lui-même. Si la gouvernance territoriale désigne bien une « capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux... » (Le Galès, 1995, p. 90), elle devrait logiquement pouvoir affronter la crise. On rejoint ici les études qui montrent combien la « qualité » d'une gouvernance territoriale, l'accession à une « capacité politique » (Pasquier 2004 ; Barral, Simoulin, Thumerel, 2010), d'une part résultent de processus de long terme qui ne devraient pas être remis en cause par la première perturbation affrontée, d'autre part combien elles représentent un avantage comparatif dans la concurrence qui est désormais de mise entre les territoires. Plus qu'une remise en cause des gouvernances territoriales, on devrait donc avoir une accentuation de la hiérarchie plus ou moins claire et affirmée entre elles.

¹ Vincent Simoulin est Professeur de Sociologie à l'Université de Toulouse 2 Le Mirail et chercheur au CERTOP, 5 allées Antonio Machado, 31058 Toulouse Cedex 9.

² Tessa Tcham est Doctorante contractuelle en Sociologie au laboratoire IRISSO à l'Université Paris IX – Dauphine et allocataire de la Région Ile de France (Dim Gestes).

Il reste que la gouvernance territoriale n'est qu'une variable parmi d'autres et qu'elle ne garantit pas le succès dans la lutte pour l'obtention des financements publics et la prise en compte des besoins d'un territoire par les autorités publiques. Le succès même d'une candidature à un appel à projets ne garantit pas que le projet lui-même connaîtra la même félicité et il semble même que les meilleurs dossiers aboutissent parfois aux projets les plus problématiques, parce qu'ils sont plus ambitieux et plus risqués, parce qu'ils dépendent davantage de leurs porteurs et sont donc (encore) plus sensibles aux alternances électorales ou parce qu'ils dépassent même les capacités du territoire qui les a vus éclore (Simoulin, 2010).

L'échec éventuel d'une gouvernance territoriale bien ancrée dans la lutte pour un enjeu de première importance pourrait ainsi se traduire par une érosion de celle-ci et une fragmentation du territoire. D'autant que le contexte s'est également modifié, aussi bien au niveau national où s'est développé un « pilotage à distance » (Epstein, 2005 ; Bezes, 2009) qu'au niveau européen où l'influence des pratiques de benchmarking et le poids des indicateurs se sont accrus. Alors que le poids des niveaux européen et national s'accroît, la question du devenir de gouvernances territoriales qui peuvent se révéler en « mésajustement » (Cole, Pasquier, 2012), même lorsqu'elles reposent sur une forte mobilisation, a gagné en actualité.

Nous tenterons ici de qualifier les gouvernances de plusieurs territoires concernés par un même projet d'équipement : l'arrivée (éventuelle et de fait hypothéquée) d'une ligne à grande vitesse (LGV). Cette étude des gouvernances territoriale à l'œuvre lors de l'implantation d'infrastructures de l'ampleur d'une ligne LGV, a pour ambition de participer à renseigner les dynamiques de composition ou de recomposition des coopérations et concurrences en amont de l'ouverture de lignes ferroviaires nouvelles. En effet, les difficultés budgétaires de l'Etat français, accrues par la crise de 2008, ont augmenté, pour les territoires, tant la nécessité de coopérer afin que la LGV soit actée que la concurrence quant aux tracés précis qu'elle pourrait adopter.

Nous mènerons cette étude par le biais d'une analyse de documents de presse reflétant les perceptions et mobilisations dans le Sud-Ouest de la France à l'occasion de l'étude du tracé de la future LGV. Notre méthode de traitement des données s'articulera autour de deux temps : une exploration de données lexicales et une analyse des correspondances multiples. L'objectif sera ainsi de saisir les territoires, les acteurs et les enjeux venant ponctuer les échanges médiatiques. Et elle nous montrera que nous pouvons bien distinguer trois types de gouvernance face à l'éventuelle arrivée de la LGV parmi les territoires divers et diversement concernés.

I. La méthode suivie :

Le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) est un programme de réalisation d'infrastructures ferroviaires né des souhaits de prolongements de la ligne LGV Sud Europe Atlantique (SEA) Tours-Bordeaux, actuellement en construction. Ce projet visant à irriguer le territoire du sud-ouest de la France, d'un côté vers l'Espagne et d'un autre vers la Méditerranée, fait partie du projet global LGV Sud Europe Atlantique composé de quatre nouvelles lignes : Tours-Bordeaux, Bordeaux-frontière espagnole (connecté avec le projet de ligne nouvelle Irún-Bilbao-Vitoria appelé « Y basque »), Bordeaux-Toulouse (connecté avec le réseau ferroviaire de l'axe méditerranéen) et Poitiers- Limoges. Ces lignes s'inscrivent dans une démarche volontariste de développement d'une mobilité durable issue, notamment, des réflexions émises dans le cadre du Grenelle de l'Environnement qui prévoit, d'ici 2020, 2 000 km de lignes nouvelles à grande vitesse. Les 420 km de lignes nouvelles du GPSO

escomptent traverser 2 régions : Aquitaine et Midi-Pyrénées et 6 départements : la Gironde, les Landes, les Pyrénées-Atlantiques, le Lot-et-Garonne, le Tarn-et-Garonne et la Haute-Garonne selon deux axes : Bordeaux-Espagne et Bordeaux Toulouse. Réseau Ferré de France en est le maître d'ouvrage et l'étude du projet est réalisée par l'établissement public dans le cadre des dispositifs réglementaires.

L'arrivée d'une LGV dans le grand Sud-Ouest présente d'importants enjeux en termes de gouvernance et de concertation. Elle nous amène tout d'abord à nous interroger sur la façon dont les acteurs impliqués ont réagi à la perspective de la LGV et se sont positionnés face à elle. Les territoires qui composent le grand Sud-Ouest sont en effet différents aussi bien en termes géographiques, culturels, économiques, démographiques que sociopolitiques et il paraît vraisemblable que cette diversité intrinsèque se fera jour face à la question de la LGV. Autrement dit, notre première hypothèse est que nous serons confrontés à une mosaïque et non à une fresque unifiée de réactions face à ce projet. Devant l'objectif de saisir l'impact de ces gouvernances et de leurs évolutions, nous avons cherché à mettre en place une méthodologie nous permettant d'appréhender les différents territoires concernés, les acteurs impliqués ainsi que les débats et enjeux occasionnés. C'est par le prisme d'une étude de documents de veille médiatique, représentant 58 notes d'analyses mensuelles couvrant la période allant du 17 mai 2009 au 31 mars 2014³ que nous avons mené à bien cette volonté. Ce corpus, correspondant au temps de concertation, nous paraissait pertinent en ce que les médias apparaissent, dans un même temps, comme vecteurs et sources des perceptions de la société et comme baromètre efficace pour saisir les phénomènes d'appropriations différenciées.

Afin d'exploiter cet ensemble volumineux de matériau, nous avons choisi d'articuler deux outils d'analyse permettant de traiter quantitativement des données qualitatives. Dans un premier temps, nous avons réalisé une analyse lexicométrique du corpus. Nous avons, pour ce faire et après lecture préalable des documents, créé un scénario lexical regroupant des groupes sémantiques dans le but d'analyser leurs occurrences. Ces catégories lexicales ont été élaborées suivant des indicateurs venant renseigner les dynamiques de réception du projet GPSO :

- Les espaces mentionnés en prenant en considération les territoires et les échelles ;
- Les acteurs évoqués en portant une attention particulière sur leur positionnement, leurs affects, leurs arguments et leurs stratégies ;
- Les enjeux relevés en tenant compte de leurs spécificités techniques, financières, et politiques.

Les résultats issus de cette première étape d'analyse viennent ainsi éclairer les logiques d'appropriations différenciées du temps de concertation sur le territoire du projet GPSO.

Dans un second temps, grâce au logiciel SPAD, nous avons utilisé les groupes sémantiques construits pour l'analyse des occurrences lexicales afin de mettre en place une analyse des correspondances multiples, permettant de mettre en évidence les correspondances ainsi que les oppositions qui existent entre ces groupes. .

Les conclusions relatives à cette seconde étape de traitement des données ont pour vocation

³ Panorama quotidien de la presse régionale et nationale (presse, radio, télévision) élaboré par le cabinet Parménion sur demande de Réseau Ferré de France.

de mettre en perspective les correspondances éventuelles entre les différentes catégories d'analyse utilisées (territoire, acteurs, enjeux) et ainsi de renseigner les dynamiques à l'œuvre durant le temps de concertation.

La lecture des résultats issus de cette analyse doit bien sûr se faire au regard de limites inhérentes à la méthodologie d'investigation.

Aussi, le corpus, en lui-même, présente des spécificités qui doivent être prises en compte au moment de l'interprétation des résultats. En premier lieu, le prisme médiatique renvoie à une rationalité propre à cette sphère, le fait d'actualité répond à une logique commerciale de visibilité, tous les sujets ne sont donc pas médiatiques et les plus médiatisés ne sont pas toujours les plus pertinents pour l'analyse. Il demeure que, sur le plan sociologique, les médias apparaissent comme un reflet pertinent d'appréhension des mondes politique et civique qui dialoguent bien souvent par déclarations de presse interposées. Ils permettent ainsi de saisir, concrètement, les débats et les enjeux récurrents ainsi que les acteurs qui y sont associés.

La méthode de traitement des données choisie répond, elle aussi, à des particularités et à des exigences techniques venant influencer sur la production de résultats. En effet, un traitement lexical automatisé ne permet pas de saisir toutes les subtilités de l'écriture : les métaphores et les figures stylistiques sont donc exclues de l'analyse, tout comme l'utilisation de mots polysémiques. De la même manière, la construction d'un scénario lexical se fait en opérant des choix de catégorisation. Ainsi un mot sera rattaché à une catégorie sémantique alors qu'il pourrait venir en alimenter une autre. Il est de ce fait parfois difficile d'opérer ce choix et lorsque nous avons eu à arbitrer, nous l'avons fait avec comme critère premier : la fidélité au texte original.

L'interprétation des résultats ne peut par conséquent faire l'économie d'une lecture attentive des documents permettant de pondérer certains faits, d'en expliquer d'autres et d'en révéler de nouveaux.

III. Les résultats de l'analyse lexicale :

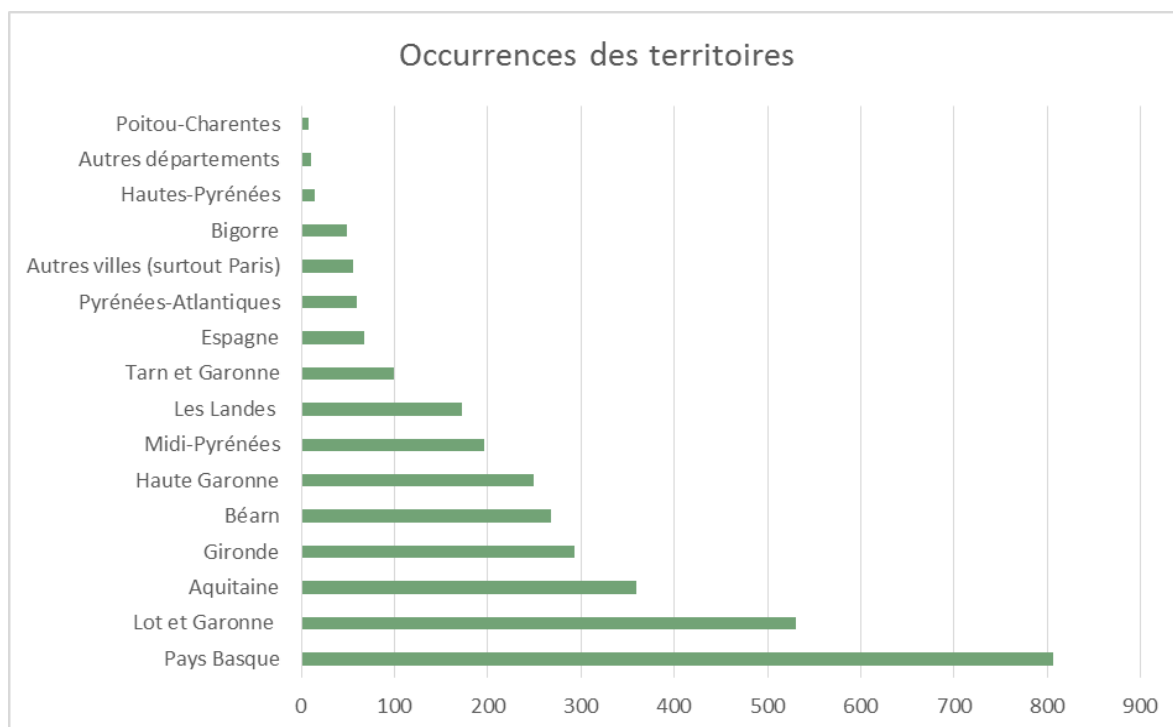
Les résultats présentés dans cette section sont issus du traitement effectué par le logiciel Tropes. Ce traitement est basé sur le scénario lexical élaboré à partir de la lecture des documents de veille médiatique. 106 grandes catégories lexicales ont été construites en fonction des thématiques suivantes : acteurs, territoires, enjeux, elles-mêmes déclinées en sous catégories. Chacune de ces sous-catégories est alimentée par des mots la caractérisant, ainsi, par exemple, la catégorie « Etat » contient des expressions comme « gouvernement », « ministre » ou « préfet ».

Les catégories lexicales qui arrivent en tête de liste des occurrences générales révèlent les territoires, les acteurs et les enjeux qui dominent dans le traitement médiatique du projet.

Tableau d'occurrences de l'ensemble de catégories

Projet LGV	2066	Elus locaux	244	Gare	80	Rentabilité	39
Pays Basque	807	Partis politiques	207	Mobilité 21	78	Assurance	38
Etat	692	Conflits	204	Droit et institutions	76	Objectivité	35
Opposant	662	Midi-Pyrénées	196	Calendrier	71	Sondages de sols	35
Lot et Garonne	531	Grands élus	188	Logistique	68	Dégradations	34
Etablissements public- RFF	521	Evènements	179	Espagne	67	Inutilités	32
Groupes d'intérêts	498	Inquiétude	177	Hautes Pyrénées	63	Saturation	30
Financement	435	Landes	172	Phasage	62	Contrat	29
Elections	431	Communication	157	Associations pour	61	Rencontre	28
Lignes ferroviaires	388	Prise de position	157	Pyrénées- Atlantiques	59	Echelle hybride	25
Choix du tracé	385	Incriminations	147	Développement économique	57	Tromperie	25
Concertation	382	Echelle départementale	144	Accord	56	Acteurs économiques	23
Associations contre	374	Gouvernance : Copil, Coter	128	Autres villes	55	Réforme du système ferroviaire	20
Partisans	368	Société civile	122	Trafic d'influence	55	Stratégie	20
Aquitaine	359	Question	120	Avenir du projet	54	Représentativité	17
Formes de contestation	344	Environnement	107	Retrait	54	Contexte économique	14
Déclaration	333	Dessertes	105	Jeu de temps	53	Etonnement	14
Médias	331	Fuseau	100	Collectivités	52	Satisfaction	14
Gironde	293	Tarn et Garonne	99	Solution convenable	52	Autorités indépendantes	12
Conséquences	288	Utilités	98	Pression	51	Institutions de sécurité	12
Personnel politique	283	Réunion	90	Foncier	50	Autres départements	11
Echelle régionale	270	Echelle européenne	86	Chambres consulaires	47	Safer	10
Béarn	268	Territoire	86	Impact humain	45	Echec	9
Décision	262	Argumentaire	84	Victoire	45	Poitou Charentes	8
Etudes	259	Coûts	82	Vitesse	41	Ceser	6
Echelle locale	251	Priorité lignes existantes	82	Engagement	40		
Haute Garonne	249	Agriculteurs	80	Aménagement du territoire	39	Total	18042

III. 1.1 Les occurrences des territoires



Les territoires mentionnés dans les documents de veille médiatique ne répondant pas tous à une définition institutionnelle, nous avons rendu compte de cet état de fait dans le choix des catégories lexicales se référant au territoire. Ainsi, par exemple, le département des Pyrénées-Atlantiques a donné lieu à trois catégories : une relative au département et deux correspondant à des territoires historiques : le Pays Basque et le Béarn.

Dans le tableau des occurrences territoriales (cf. supra), il est tout d'abord à noter que, sans surprise, c'est le Pays Basque, déjà positionné contre l'opportunité du projet pendant le débat public et jouissant d'une force fédératrice forte, qui apparaît le plus souvent. En effet, le Pays Basque est un territoire connu pour sa volonté de préservation de son identité et de sa qualité de vie. Fort d'une grande capacité de mobilisation, il a déjà fait la preuve de ses possibilités de résistance face à des projets d'aménagement du territoire. Contestant l'opportunité du projet dès sa mise au débat public en 2006, il apparaît comme un territoire d'opposition constante structurée autour d'associations montées en collectif et de figures de leadership comme Victor Pachon ou Michel Hiriart. Le Pays Basque apparaît ainsi comme le chef de file de l'opposition, malgré la désignation par le gouvernement d'une médiatrice début 2010 GPSO et le positionnement favorable des villes de Bayonne et Biarritz qui voient, dans le projet GPSO, une opportunité de développement territorial. Les contestations sur ce territoire sont d'autant plus puissantes qu'elles arrivent à fédérer habitants, association et élus autour d'un objectif commun. Les réunions de concertation et les consultations du public sont, dès lors, souvent boycottées. Le fief basque a également su développer un réseau médiatique qui lui donne une visibilité incontestable dans la presse régionale et a su investir les nouveaux supports de communication numérique, ce qui lui confère une aura médiatique manifeste.

Plus étonnant, le Lot et Garonne apparaît en troisième position des occurrences alors que le département était favorable au projet, envisagé comme une opportunité de désenclavement et d'amélioration de l'attractivité de son territoire. Le pays agenais a cependant vu sa position se

complexifier au fil des thématiques traitées en concertation, laissant ainsi naître des conflits internes au moment des choix concrets de traversée de son territoire en 2010.

La région Aquitaine apparaît presque deux fois plus présente que sa consœur Midi-Pyrénéenne. Si l'on replace chacun des territoires au sein de leur région respective, les références à la région Aquitaine sont quatre fois supérieures à celles relatives à Midi-Pyrénées. Cette très nette domination médiatique, même si elle reste surprenante, peut s'expliquer par un ensemble de raisons relevant de diverses dynamiques. Tout d'abord, les caractéristiques territoriales du projet viennent renseigner cette disparité. Ainsi quatre départements aquitains sont directement impactés, notamment le département girondin qui accueille les deux branches du projet, alors que seulement deux départements sont concernés en Midi-Pyrénées. En outre, Aquitaine est également le terreau des principales zones conflictuelles. Le Lot et Garonne, le Pays Basque mais aussi le Béarn viennent donc renforcer la présence aquitaine dans les médias. Si l'on ne note pas un tel phénomène sur le territoire Midi-Pyrénéen, il convient de le rapprocher de l'absence d'identité territoriale forte capable d'organiser et de maintenir une opposition ferme mais également des différentes logiques qui ont prévalu lors de la mise en place des débats publics. En effet, le débat public concernant le tronçon Bordeaux-Espagne était ouvert à tous les acteurs du territoire alors que celui se rapportant à la ligne Bordeaux-Toulouse n'a réuni que les acteurs institutionnels directement impliqués. Dès lors, des territoires comme le Béarn ont pu se saisir du projet pour revendiquer un aménagement équilibré du territoire. La question de savoir si le Gers ou le Tarn auraient revendiqué un droit identique peut se poser légitimement. D'autre part, le préfet coordonnateur du projet est le préfet d'Aquitaine et les réunions des COPIL se font principalement à Bordeaux, ce qui donne un rôle central à la région quant à l'actualité que peut générer la prise de décision. L'enjeu politique est également prépondérant dans la place qui va être accordée aux deux régions. Ainsi, Midi-Pyrénées ne fait pas du projet GPSO un objet politique pendant les élections régionales alors que la région Aquitaine introduit le projet comme sujet de différenciation politique de premier ordre. Les associations d'opposition, fortement présentes en Aquitaine, demandent ainsi le positionnement des différents candidats aux élections. Enfin, la structuration de la veille médiatique, largement dominée par la presse régionale donne une plus grande visibilité au territoire aquitain. En effet, le réseau médiatique aquitain est plus développé et permet l'expression de différentes voies, tandis que la presse régionale en Midi-Pyrénées dépend surtout d'un quotidien, détenu par le président du département Tarn et Garonnais, ce qui peut amener à s'interroger sur d'éventuels conflits d'intérêts.

La Gironde est très présente dans la presse relative au projet GSPO mais une distinction est faite entre « Gironde », qui renvoie au nord du département, et « Sud Gironde ». Le nord du département, porté par des figures comme Alain Juppé et Philippe Madrelle, est évoqué dans un registre favorable au projet. Le nord Gironde est également souvent abordé sur un ton neutre et factuel, correspondant à la description même du projet. Le Sud, quant à lui, fait plus largement référence aux mouvements de contestation portés par les viticulteurs impactés par la construction de lignes nouvelles. La presse donne à voir une opposition continue mais irrégulière et dispersée des acteurs agricoles du Sud-Gironde. En effet, certains semblent « se résigner » et s'engagent dans des actions de concertation avant parfois d'en revenir désabusés.

Le Béarn, souvent associé à la Bigorre, est l'une des principales occurrences territoriales. Les raisons de cette présence ne relèvent pas d'un conflit d'opposition au projet mais d'une logique inverse : une demande de desserte. Les désaccords, ici, se jouent sur un autre plan, relatif à deux types de demande : une liaison directe Mont-de-Marsan / Pau ou une

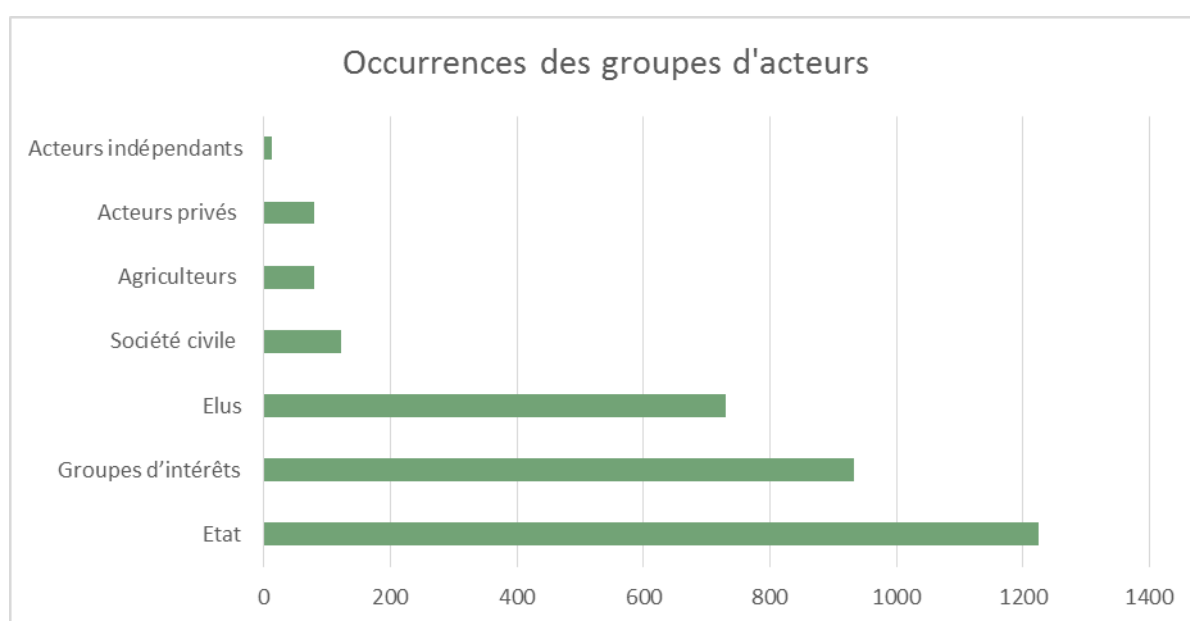
desserte de Pau depuis Dax, via Orthez. Le territoire béarnais s'inscrit dans deux mouvements contradictoires : une unité dans la volonté d'être desservi et, en même temps, une division due à la concurrence entre les villes de Pau et d'Orthez.

Les Pyrénées-Atlantiques restent peu présentes dans les débats médiatiques et apparaissent principalement lors des élections cantonales appréhendées comme un arbitrage populaire et donc comme une victoire des partisans du projet. Le département est évoqué également sur la question des financements dont il fait un levier de pression pour que ses revendications de dessertes soient prises en compte. La chambre d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques amorce à plusieurs reprises des tentatives de conciliation avec les agriculteurs du Pays Basque et ses échecs font l'objet d'une médiatisation mineure.

La place du territoire landais transparait difficilement dans la presse. Malgré une opposition marquée au terme des débats publics et la structuration d'associations de défense de l'environnement et des domaines viticoles et sylvicoles, la contestation landaise n'apparaît que peu dans les analyses de la veille médiatique. Le département est principalement incarné par son président, Henri Emmanuelli, qui déclare que « les opposants sont très minoritaires », ainsi que par les villes de Dax et Mont-de-Marsan, toutes deux favorables au projet.

Certains territoires sont évoqués comme arguments rhétoriques servant la défense ou la détraction du projet. L'Espagne sert de justification européenne à la réalisation de la nouvelle ligne Bordeaux-Frontière, permettant son inscription dans le cadre des programmes de financement des projets de développement régionaux de l'Union Européenne. Le tronçon peut ainsi prétendre à une priorisation à l'heure où l'ensemble des projets grand vitesse sont jugés trop coûteux et revus à la baisse. Paris apparaît comme le point de repère légitime en termes de distance temporelle de déplacement. Si les différentes communes desservies prennent en considération les rapprochements régionaux et les éventuelles nouvelles dynamiques de coopération en résultant, la relation à la « ville centre » reste encore la référence.

III.1.2 Les occurrences des acteurs :



Si l'on pouvait s'attendre à voir, dans les principales occurrences, se distinguer les groupes d'intérêt s'affrontant pour des prises de décisions en leur faveur, la place éminente de l'Etat peut surprendre en temps de gouvernance et dans un projet à portée locale, surtout si l'on regroupe la catégorie « Etat » et « Etablissements Publics » (ces derniers relevant de la tutelle de l'Etat). En tant que décideur final et organisateur des politiques de transport et d'aménagement du territoire, l'Etat apparaît dans des formes diverses tout au long des temps de concertation. On le retrouve de ce fait, dans sa forme déconcentrée incarnée par les préfets, dans son rôle d'expertise technique déléguée à RFF, et dans ses fonctions législative et exécutive à travers l'intervention des membres du parlement ou du gouvernement. Sa qualité d'arbitre ultime le place au centre des différentes stratégies visant à encourager la réalisation du projet ou à la stopper. Il impulse donc les réactions et fait l'objet de toutes les revendications que ce soit les demandes d'engagement financier, la prise en compte de certains territoires, les requêtes d'abandon du projet, les souhaits d'études supplémentaires, etc. Par ailleurs, les acteurs nationaux jouissent d'un intérêt médiatique plus prononcé, dès lors les déclarations ministérielles ou les interventions présidentielles trouvent un retentissement, sur tous types de supports, dans la presse régionale comme nationale, incomparable à celui occasionné par les autres types d'acteurs.

On aurait pu s'attendre à voir les élus concernés s'emparer du sujet de manière plus visible, d'autant plus que la presse régionale constitue une part importante de la veille médiatique. Ce retrait relatif des élus peut s'expliquer par une certaine technicité des sujets, une compétence limitée et des enjeux électoraux qui peuvent susciter des mises en retrait. Néanmoins, la catégorie « élu » n'est pas uniforme, ainsi les présidents de régions, signataires du protocole-cadre et intégrés aux instances de gouvernances du projet, sont nettement plus visibles, et ceci d'autant plus que le train représente pour eux une forme symbolique de pouvoir politique sur leur territoire. De même, une distinction est faite entre « grands élus » (élus régionaux et départementaux ainsi que les maires des villes de Bordeaux et Toulouse) et « petits élus » (les maires des communes).

Les grands élus sont très présents dans le traitement médiatique du projet. Ils en sont les principaux défenseurs et s'expriment davantage sur l'utilité même du projet. Les élus départementaux se distinguent légèrement, même s'ils restent, pour la majorité de ceux qui apparaissent dans la presse, favorables au projet, leur visibilité est accrue sur les questions du financement. Les « petit élus » ou « élus locaux » ou « élus ruraux » ou « élus de la base » s'expriment davantage sur les modalités techniques du projet. Ils apparaissent ainsi au moment de la publication des fuseaux et des hypothèses de tracé en se positionnant plutôt comme des opposants à un choix de tracé.

Les agriculteurs sont les plus visibles des acteurs économiques. La présence de nombreuses zones agricoles sur le site notamment viticoles et sylvoles a donné lieu à une contestation des acteurs s'y rattachant. Les inquiétudes face à l'impact du projet sur leurs exploitations poussent les agriculteurs à prendre la parole. Les réactions du monde agricole n'apparaissent toutefois pas comme équivalentes en fonction de leur territoire d'appartenance. Ainsi, dans le Pays Basques, l'opposition semble irrévocable et le compromis n'est pas à l'ordre du jour. Les agriculteurs basques refusent l'invitation au dialogue de la Chambre d'Agriculture des Pyrénées Atlantiques, qu'ils accusent de compromission avec RFF, et se rapprochent du CADE. Dans le Sud-Gironde la situation est plus nuancée, entre des bastions d'opposition (ex. domaine viticole des Graves) et des ouvertures à la conciliation notamment sur la question des expropriations. Les agriculteurs des Landes, après un début d'opposition, se montrent rapidement « résignés » et voient dans la concertation la seule possibilité de

minimiser les nuisances. Le sentiment d'incertitude domine le monde agricole et sa demande récurrente d'informations ressort dans les médias. Il apparaît cependant comme le seul groupe de revendication constitué sur la base d'un métier.

La société civile est principalement évoquée afin de revendiquer le soutien populaire ou pour désigner les acteurs impactés par le projet : les « habitants », les « riverains », les « administrés », les « contribuables ». Malgré l'évocation de temps de consultation, elle n'apparaît pas comme un acteur à part entière de la concertation. Elle fait, par ailleurs, l'objet de dispositif hors concertation. Un sondage IFOP, révélant une adhésion importante quoique plus en retrait dans les Pyrénées Atlantiques, a été organisé par RFF mais a essuyé de vives critiques sur sa méthode et sa représentativité. Les demandes de referendum populaire sur l'ensemble du territoire, sollicitées par les associations ne se voient que rarement concrétiser. Le Pays Basque, le sud Gironde et le sud des Landes ont organisé des referendums lors d'élections officielles (pour chaque élection depuis 2009 dans le Pays Basque) dont les résultats donnent à voir un rejet massif, avec un taux de participation proche de celui des élections officielles. D'autres territoires, notamment dans le Tarn et Garonne et le Lot et Garonne, ont tenté de mettre en place un système similaire mais se sont vus interdire son organisation par la mairie ou la préfecture. Le soutien populaire semble ainsi mobilisé pour justifier chacune des positions sans qu'une évaluation solide et légitime vienne le certifier.

Si l'on excepte les agriculteurs, en temps de perméabilité accrue entre la sphère publique et le monde économique, le peu de visibilité des acteurs économiques étonne. D'autant plus que, dans les 80 occurrences recensées, 57 relèvent d'acteurs en charge de la gestion d'un service public (Safer) ou soumis à la tutelle de l'Etat (chambres consulaires). En définitive, seulement 23 occurrences font référence aux acteurs du pur monde économique. Le registre économique est principalement mobilisé, comme nous le verrons, comme justification du projet et, en l'absence d'un financement partenariat public-privé, les acteurs économiques restent discrets. Cette position peut refléter le souhait de ne pas vouloir attiser les oppositions, qui voient d'un mauvais œil les intérêts économiques, et de ne pas vouloir interférer dans l'argumentaire des élus qui revendiquent la représentation de l'intérêt général.

Si le temps de concertation n'est pas censé être un temps de débat entre acteurs favorables et acteurs opposés au projet, nous voyons néanmoins poindre deux groupes d'acteurs définis en fonction de leur positionnement pour ou contre le projet.

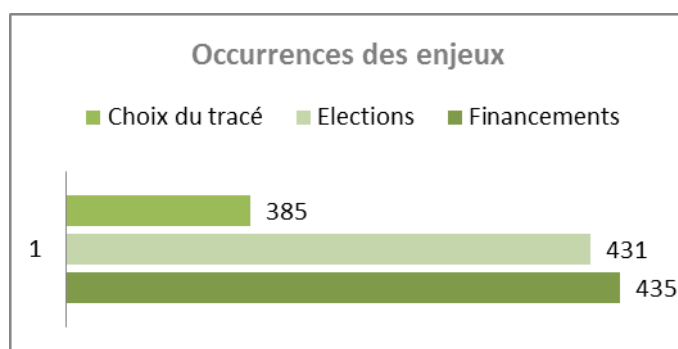
Opposition	1036	Défense	429
Opposants	662	Partisans	368
Associations contre	374	Associations Pour	61

L'opposition apparaît finalement beaucoup plus que les associations d'opposants. Elle s'organise principalement pour l'occasion. En effet, même si des associations de défense de l'environnement existent déjà, elles sont rares à transparaître dans la presse, à l'exception du CADE au Pays Basque, par ailleurs seul collectif de contestation incarné par une figure de leadership (Victor Pachon). La plupart des groupes d'action⁴ opposés au projet relève ainsi d'organisations ad hoc.

⁴ Associations de riverains, de défense de l'environnement, du patrimoine et/ou du cadre de vie, regroupements d'agriculteurs.

Les associations de défense du projet apparaissent de façon plus personnalisée, ce qui peut être également dû au traitement médiatique. La défense est incarnée par des personnages connus et la simple évocation de leur nom suffit à faire état de leur positionnement. De la même manière, la catégorie « grands élus » renvoie automatiquement à un positionnement positif à l'égard du projet.

III.1.2 Les occurrences des enjeux :



Trois types d'enjeux et de débats ressortent du traitement médiatique : l'incertitude de réalisation du projet (financement) et les aspects politique et technique. La dimension financière apparaît en tête de liste des préoccupations, ce qui semble inévitable pour un projet augurant la dépense de milliards d'euros qui faisait déjà l'objet d'inquiétude lors des débats publics. Au coude-à-coude avec le débat financier, la sphère politique se démarque comme deuxième sujet de prédilection, avec un intérêt particulier pour les temps électoraux, nombreux sur la période concernée. Légèrement en retrait, les questions techniques, relatives au choix du tracé, sont également l'occasion de vives discussions et occupent ainsi une grande partie des temps de concertation entre 2010 et 2014.

L'argument environnemental est également très présent dans le corpus. Il regroupe les notions de défense du patrimoine, de préservation de la qualité du cadre de vie, de sauvegarde de la faune et de la flore et les considérations écologiques plus globales. Les deux parties s'en saisissent donc mais en se référant à des échelles distinctes. A un niveau macrosocial, le rail apparaît comme le mode de transport le plus économe et les prévisions de report modal viennent consolider l'argumentaire des partisans du projet. A l'inverse, à un niveau microsocial, la construction d'une nouvelle ligne est perçue comme source de dégradation de l'environnement et de nuisances sonores et paysagères majeures. La critique émanant de l'opposition ne nie pas le caractère économe du transport ferroviaire mais elle ne considère pas que les évolutions du trafic justifient la création d'une nouvelle infrastructure.

La concertation, quant à elle, apparaît en filigrane durant toute la période puisqu'elle englobe toutes les discussions, les études, les conflits et les accords en jeu entre le débat public et la mise à l'enquête publique. Si les occurrences relatives au dialogue et à l'échange apparaissent de manière plus notable dans le corpus, ses instances officielles y sont très peu évoquées. Les commissions consultatives ou la concertation de proximité se manifestent ainsi ponctuellement même si leur apparition s'avère sensiblement diluée dans le discours. Les groupes de travail, le collège des acteurs locaux ou les garants ne sont jamais explicitement mentionnés contrairement aux instances de décisions comme le Copil et, dans une moindre mesure, les Coter. De la même manière, les dispositifs de consultation semblent jouir d'une

aura supérieure dans le monde médiatique. Un tel traitement a pour effet de mettre en lumière la sphère décisionnaire et, moins ostensiblement, les moments de retour citoyens, au détriment du travail de concertation et des acteurs y prenant part, alors relégués à l'arrière-plan.

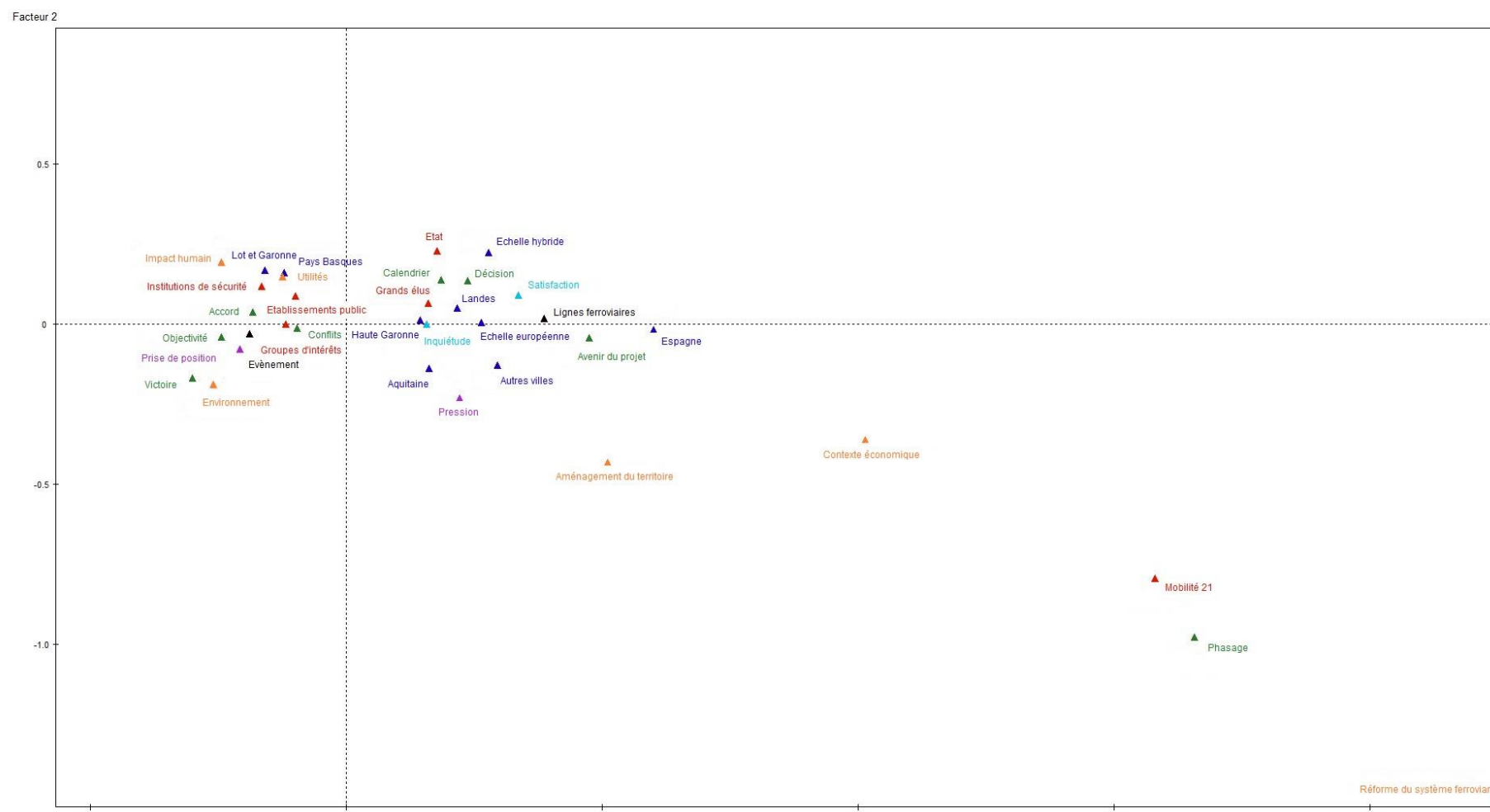
IV Les résultats de l'analyse des correspondances multiples :

Le traitement des données sous la forme d'une analyse des correspondances multiples nous permet de dégager trois axes d'interprétation qui couvrent 29,15% en cumulé des informations totales.

Le premier axe, rassemble un ensemble de variables dont les plus révélatrices se rapportent aux acteurs et aux territoires (cf. infra). Il donne à voir des logiques d'actions différenciées entre un pôle empirique, proche du terrain, et un pôle technocratique raisonnant à une échelle plus globale. Se dessine alors une frontière entre les débats locaux et la sphère décisionnaire relevant des acteurs étatiques et des grands élus.

Le pôle empirique concentre les catégories lexicales les plus proches des débats locaux. On retrouve ainsi les principaux territoires en conflit, les arguments réputés de types NIMBY, les acteurs directement impliqués et les enjeux relatifs aux dynamiques de négociation. Ce regroupement donne à voir les éléments intervenant dans la sphère de la mise en œuvre immédiate du projet. L'analyse sémantique du pôle technocratique témoigne d'une approche plus large du projet. Les acteurs et les arguments le constituant relèvent d'une politique générale visant à définir les grandes orientations stratégiques à long terme. Certains territoires viennent appuyer des arguments rhétoriques défendant des politiques d'aménagement à dimension européenne (Espagne, échelle hybride). D'autres soulignent la permanence d'une vision jacobine (Paris) ou mettent en avant les fervents défenseurs d'un maillage territorial équitable (Aquitaine, Haute-Garonne). Le pôle technocratique est, par ailleurs, associé à la dimension décisionnaire et aux enjeux de réalisation du projet. Il renvoie également au sentiment d'inquiétude ressenti par les grands élus préoccupés par un éventuel abandon du projet.

Représentation graphique des variables constituant l'axe 1

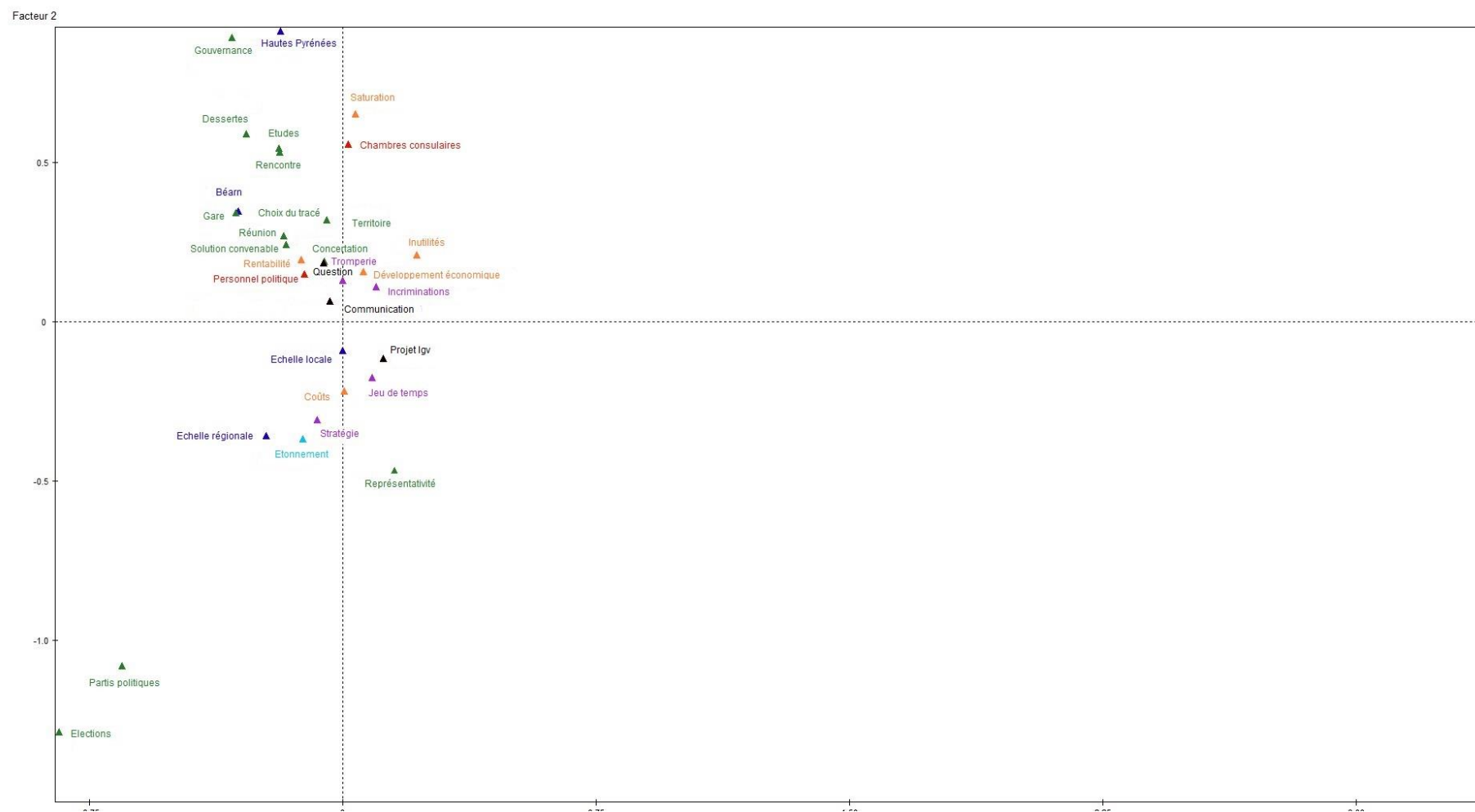


Le deuxième axe centralise un nombre important de catégories lexicales relatives aux enjeux soulevés lors du traitement médiatique du projet. Deux grands types de référentiels viennent construire les facteurs d'opposition : un premier relevant du champ de la politique au sens « politics » et un second se rapportant au champ du technique.

Les temporalités politiques sont rythmées par des spécificités propres à cette activité dont l'une des principales est l'élection. En outre, un projet comme le GPSO entraîne l'engagement de représentants de niveaux institutionnels différents et/ou ancrés politiquement dans plusieurs mandats représentatifs. Le temps du projet est ainsi marqué par de nombreux temps électoraux régis par des logiques endogènes. Pour autant, toutes les élections ne font pas du projet un marqueur politique ou un sujet souhaitable de publicité. L'échelle régionale, en quête de légitimité territoriale et politique, se saisit de sa compétence d'autorité organisatrice de transports régionaux comme tremplin et porte le projet de manière affichée et volontaire. D'autres niveaux électoraux vont être associés plus directement aux stratégies de temporalisation des « grands partis » (cantonales, municipales) ou marquer un intérêt moindre pour le sujet (législatives, présidentielle, européennes). L'argument phare qui va être mis en avant par les opposants, dans les moments de campagnes, porte sur le montant considéré comme exorbitant du projet. Ils cherchent ainsi à peser sur le scrutin en interpellant le contribuable sur le programme budgétaire et les dépenses des élus. Les résultats des élections, quant à eux, apparaissent pour les vainqueurs comme un gage de soutien populaire alors que les vaincus voient dans cette interprétation une conclusion abusive. De surcroît, la voie des urnes apparaît sans surprise pour les grands élus. Les favoris, bien souvent sortants, arrivent en tête des votes et seuls les Pyrénées-Atlantiques et Toulouse voient leur dirigeant changer, sachant que ces nouveaux arrivants affichent le même positionnement sur le projet que leur prédécesseur.

La dimension technique se réfère à l'apparition d'enjeux afférents aux modalités concrètes de déploiement du projet : arbitrage et discussions autour des questions techniques (gouvernance du projet, concertation, tracé, dessertes, emplacement des gares), neutralité des choix (études). Ces modalités pratiques sont abordées de manière plus dépersonnalisée à travers des références génériques aux territoires et au personnel politique dans leur ensemble. Les arguments relatifs à cette sphère se rapportent davantage à l'effectivité de la saturation des lignes existantes, soit à un registre technique. Les stratégies développées s'articulent autour de critiques et d'accusations notamment sur les questions de neutralité des études, de rentabilité du projet et de réalité de la concertation.

Représentation graphique des variables constituant l'axe 2



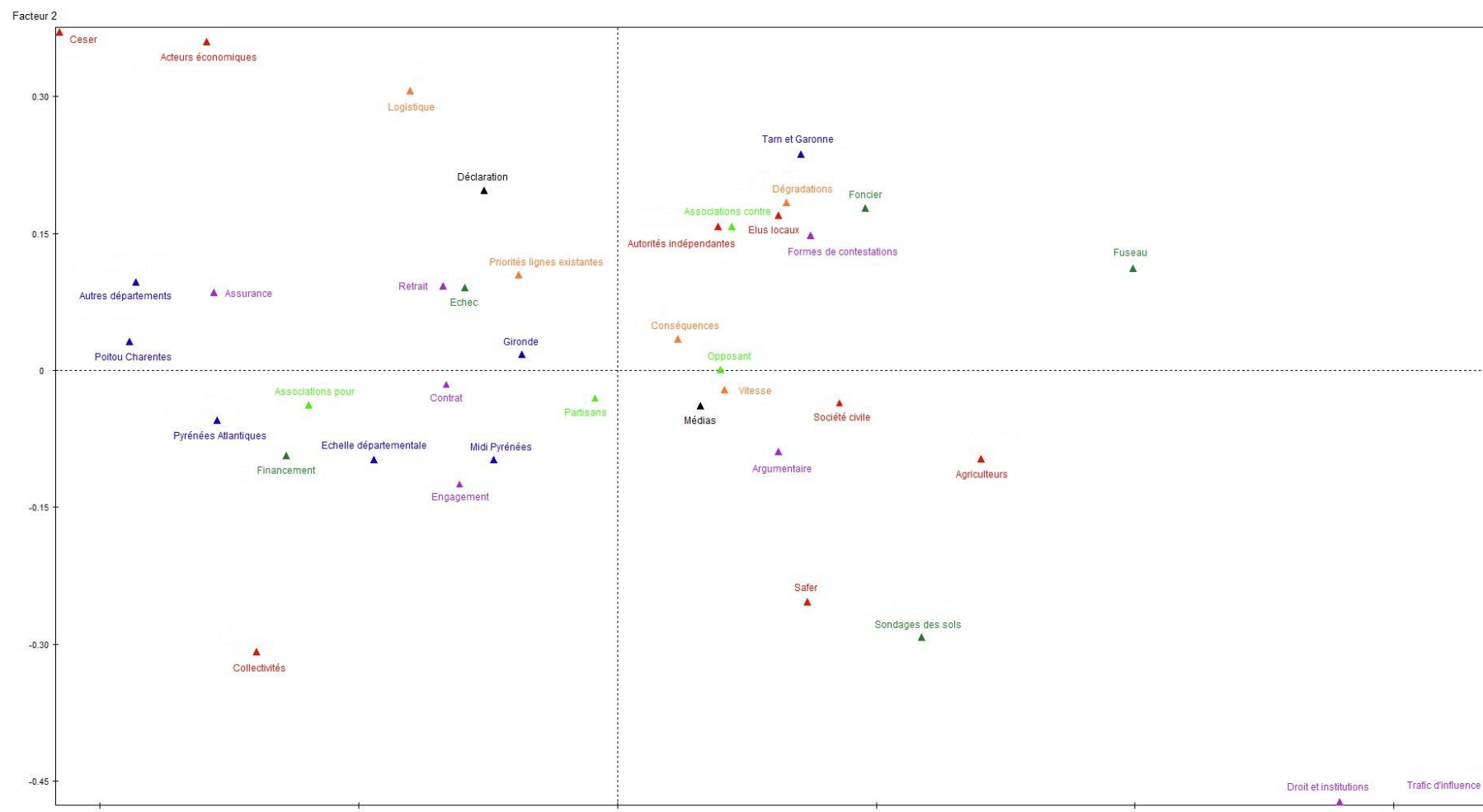
Comme nous pouvons le remarquer sur la représentation graphique ci-après, les variables constituant le troisième axe sont plus dispersées. L'opposition entre deux blocs est donc plus mesurée et plus difficile à définir. Toutefois, nous avons dégagé une ligne directrice qui semble ordonner ces données. En effet, la dimension stratégique apparaît comme principal paramètre de constitution de l'axe avec l'apparition d'éléments directement reliés à la catégorie d'analyse stratégique (recours au droit, contestation, argumentaire, assurance, etc.) ou étroitement liés à celle-ci (financement, seul axe où le positionnement apparaît). Le contraste entre les deux groupes découle alors de stratégies révélant des capacités d'action différenciées. On décèle ainsi une polarisation et une polymorphie du pouvoir entre les acteurs qui ont une capacité d'action directe et ceux dont la capacité réside en un pouvoir davantage indirect.

Le premier groupe d'acteurs met en avant l'enjeu financier du projet, or cet enjeu, qu'il serve les opposants ou les partisans, est principalement abordé en lien avec l'aspect stratégique. Il convient cependant de préciser que les financements évoqués dans le corpus se rapportent à deux projets distincts : la LGV SEA et le GPSO. Rappelons, par ailleurs, que la naissance du projet GPSO est intimement liée à l'aspect financier et à la proposition de Midi-Pyrénées de participer à la réalisation de la ligne Tours-Bordeaux, allégeant ainsi la part de la région Aquitaine et assurant la concrétisation de l'axe Bordeaux-Toulouse. Néanmoins, tous les acteurs ne peuvent pas prétendre pouvoir actionner le levier financier pour peser dans la balance. Les demandes de garanties, les retraits du financement ou les contractualisations sont ainsi le fait d'acteurs institutionnels.

En opposition au premier groupe se forme un rassemblement de stratégies dépendantes d'une capacité d'action plus indirecte. Elles s'appuient dès lors sur différents moyens d'action visant à se positionner comme lanceur d'alerte et à rallier l'opinion publique, le soutien d'élus ou la force juridique. Le pouvoir de négociation des acteurs portant ce type d'action étant limité, ils agissent souvent via la sphère publique cherchant ainsi à faire la preuve de leur représentativité et de leur légitimité. Ces modes d'actions caractérisent plus particulièrement les oppositions au projet ou à une décision technique (tracé, desserte) et regroupent des acteurs directement concernés (agriculteurs, élus locaux, Safer⁵), les absents servant d'alibi rhétorique (société civile) ou les organismes perçus comme au-dessus de tout conflit d'intérêts (justice, CNDP). Ce sont, ici, des enjeux liés à la terre (fuseaux, sondages des sols, foncier Safer) et aux conséquences du projet qui sont mis en avant donnant à voir une conception de l'avenir territorial soucieuse de sa préservation. Le territoire Tarn et Garonnais incarne parfaitement ce mode d'action : devant un choix de fuseau faisant débat à une échelle locale, les parties prenantes cherchent à peser sur les acteurs décisionnaires ou ceux ayant une capacité d'action étendue (conseillers généraux, députés). Une fois la décision prise et considérée comme légitime du point de vue de leurs arguments (impact territorial moindre), la contestation diminue jusqu'à disparaître.

⁵ La convention Safer signée en 2013 prévoit la mise en réserve des surfaces agricoles et forestières situées à proximité des futures emprises de la nouvelle liaison ferroviaire.

Représentation graphique des variables constituant l'axe 3



CONCLUSION

Parvenus quasiment au terme de notre parcours, il est temps de revenir sur les éléments de réponse qu'apporte notre travail aux questions relevant du premier champ de cette session thématique : la réactivation (éventuelle) du clivage centre-périphérie. L'arrivée d'une LGV pose de fait la question des « tensions économiques croissantes entre des zones en expansion et d'autres en voie de décrochage ». Elle le pose d'autant plus que la hiérarchie étatique est très marquée, la décision revenant à l'Etat⁶ et le montant de l'investissement envisagé supposant un leadership de sa part.

Il est clair tout d'abord que cette différenciation est clairement visible dans notre analyse. Dans le Pays basque, le Lot et Garonne, la Haute-Garonne, Aquitaine et les Landes, la gouvernance est focalisée sur la décision et oppose des groupes d'intérêts à des acteurs institutionnels voire technocratiques. Dans les Hautes Pyrénées et le Béarn, les acteurs mettent leurs espoirs dans le personnel politique « traditionnel » et se focalisent sur les enjeux liés au choix du tracé et à la desserte. Dans les Pyrénées Atlantiques, la Gironde, Midi-Pyrénées et le Tarn et Garonne, la gouvernance apparaît « défensive » et fragmentée, la question des lignes existantes étant plus soulevée qu'ailleurs et les oppositions étant davantage entre les acteurs du territoire qu'avec ceux du dehors.

On peut donc distinguer trois types de gouvernance territoriale en lien avec l'enjeu de la LGV. Au-delà de cette tripartition, on peut être étonné du point auquel l'Aquitaine est plus présente que Midi-Pyrénées en termes d'occurrences, alors même que la région la moins citée paraît aussi la plus menacée de ne pas obtenir la LGV. Il est vrai que, de façon plus générale, moins un territoire est concerné directement par la LGV, moins il est présent dans les media. Cela tient en (grande) partie à ce que ces occurrences sont souvent (mais pas toujours) liées à des mobilisations contre la LGV. Les interventions publiques des grands élus sont également présentes mais n'épuisent pas leur action, d'autant qu'ils sont ici soucieux de ne pas illustrer le clivage entre les territoires desservis, ceux qui ne le sont pas et ceux qui pourraient pâtir de la réalisation du tracé.

Il y a bien sûr des impératifs géographiques qui pèsent de façon déterminante sur le choix d'un tracé ferroviaire, et il n'est donc pas étonnant que les Hautes Pyrénées soient par exemple peu présentes dans les discours. Mais cela n'explique ni la relative faiblesse des occurrences de Midi-Pyrénées, des chambres consulaires, des acteurs économiques, des grands élus ou même plus généralement des élus locaux. Face à un enjeu important et clivant, c'est bien une certaine faiblesse des gouvernances territoriales qui se révèle. Dans un territoire qui s'est difficilement mis en ordre de bataille depuis des décennies face à l'enjeu de la desserte par le TGV, la crise, en accentuant la pression sur les investissements, révèle en fait cette faiblesse plus manifestement mais ne la crée pas.

La crise apparaît bien à cette lumière comme une mise à l'épreuve inédite des pratiques de gouvernance territoriale. L'un des apports de ce concept avait été de montrer que l'obtention d'une capacité politique pouvait résulter de dynamiques endogènes (Négrier, 2005). De façon un peu schématique, le concept de gouvernance permettait de mettre en lumière les succès de territoires a priori déshérités. Dans un contexte économique plus sévère, la géographie

⁶ La commission d'enquête a récemment émis un avis défavorable à la DUP, et le projet est en attente d'une décision étatique quant à sa réalisation et son phasage.

reprend en partie ses droits et il n'est plus si certain que la qualité d'une gouvernance soit réellement un acquis et moins encore qu'elle puisse suppléer la rareté des ressources ou l'éloignement des centres de décision. Les logiques de mobilisation et de coopération sont alors fortement mises en péril tandis que les forces qui poussent à la fragmentation (qu'on opposera ici à la différenciation) s'affirment.

Références

Fanny BARRAL, Vincent SIMOULIN, Bernard THUMEREL, « Ingénierie de projet et excellence territoriale », *Territoires 2040*, n° 2, 2010, pp. 137-148.

Philippe BEZES, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Paris, 2009.

Alistair COLE, Romain PASQUIER, « The Impact of European integration on centre/periphery relations. A comparison France/United-Kingdom », *Politique européenne*, 2012/1, n° 36, pp. 160-182.

Renaud EPSTEIN, "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires", dans *Esprit*, n° 319, 2005, pp. 96-111.

Patrick LE GALES, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", dans *Revue française de science politique*, 1995, Vol. 45, n° 1, p. 57-95.

Emmanuel NEGRIER, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, PUG, Grenoble, 2005.

Romain PASQUIER, *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2004.

Stein ROKKAN, Seymour LIPSET, *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs*, (1967)

Vincent SIMOULIN, « Quand ambition ne rime pas avec réalisation. L'action publique face aux limites de la volonté politique », *Sciences de la société*, n° 79, février 2010, p. 144-158.